

UZASADNIENIE

Ustawa o wspieraniu termomodernizacji i remontów ma stanowić podstawę prawną realizacji rządowego programu remontów i termomodernizacji. Program ten integruje działający program termomodernizacji z nowymi elementami wsparcia działalności termomodernizacyjnej i remontowej dotyczącej budynków mieszkalnych.

W projekcie Autopoprawki proponuje się szczególne potraktowanie tych spośród prywatnych zasobów budynków mieszkalnych, w których obowiązywał czynsz regulowany. Propozycja ta ma ścisły związek z wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (ETPCz) w sprawie Hutten-Czapska przeciwko Polsce. W dniu 19 czerwca 2006 roku ETPCz uznał bowiem, że doszło do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o *ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*. Zgodnie z wyrokiem, „naruszenie to wynika z systemowego problemu związanego z nieprawidłowym funkcjonowaniem legislacji krajowej m. in. w zakresie, w jakim:

- a) ograniczała ona prawa właścicieli domów, włączywszy wadliwe przepisy dotyczące ustalania czynszów;
- b) nie przewidywała i nadal nie przewiduje żadnej procedury ani mechanizmu umożliwiającego właścicielom domów pokrycie strat poniesionych w związku z należyтым utrzymaniem budynków.”.

W sentencji wyroku ETPCz wskazał m.in. że w celu położenia kresu temu systemowemu naruszeniu Polska musi poprzez odpowiednie środki prawne lub innej natury zapewnić w krajowym porządku prawnym mechanizm utrzymujący sprawiedliwą równowagę pomiędzy interesami właścicieli budynków i ogólnym interesem społeczeństwa, w zgodzie z konwencyjnymi standardami ochrony prawa własności. Ze względu na wagę sprawy i ilość właścicieli dotkniętych naruszeniami stwierdzonymi przez ETPCz wyrok ten wydano w procedurze tzw. wyroku pilotażowego. Jedną z tego konsekwencji jest rozszerzenie oceny Trybunału poza interesy indywidualnego skarżącego i zbadanie sprawy także z perspektywy środków o charakterze generalnym (środków ogólnych), które muszą zostać podjęte w interesie innych potencjalnie dotkniętych osób.

Proponowane w Autopoprawce potraktowanie w wyjątkowy sposób takich właścicieli, wiąże się z obowiązkiem realizacji tego wyroku.

Równoległe z pracami nad *projektem ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów* podejmowane były działania mające na celu zawarcie ugody między skarżącą Marią Hutten-Czapską i Rządem RP w ramach wykonania wyroku ETPCz. W dniach 7- 8 lutego 2008 roku, w siedzibie Biura Rady Europy w Warszawie odbyły się negocjacje ugodowe prowadzone przez członków Kancelarii ETPCz. Ostatecznie strony uzgodniły, że w aspekcie środka ogólnego przedstawiciele strony rządowej zobowiązują się do podjęcia działań zmierzających do jak najszybszego przyjęcia przez Parlament *ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów*, zawierającej autopoprawkę rządu ustanawiającą premię kompensacyjną, jako przyznanie pozostałym osobom

będącym w podobnej sytuacji jak Skarżąca, możliwości skorzystania z form wyrównania szkód, jakich doznały na skutek obowiązywania (zaskarżonego) ustawodawstwa dotyczącego czynszu regulowanego.

Wynegocjowana ugoda ma ogromne znaczenie, gdyż przyjęcie przez Parlament *ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów*, zawierającej autopoprawkę rządu ustanawiającą premię kompensacyjną, będzie oznaczało przyjęcie w Polsce systemowego rozwiązania kompensowania przez Państwo prywatnym właścicielom ustawowych ograniczeń wysokości czynszu, co bezpośrednio wpływało na pogarszanie się stanu budynków. Ponieważ postępowanie przed ETPCz było objęte procedurą „wyroku pilotażowego”, to wzorem postępowania w sprawie Broniowski przeciwko Polsce ugoda może okazać się ostatecznym zakończeniem sporów między Państwem Polskim a jego obywatelami na tym tle. Jej wynik nie dotyczy bowiem tylko skarżącej Marii Hutten-Czapskiej, ale także wszystkich właścicieli będących w podobnej, jak ona sytuacji. Z tego powodu należy spodziewać się, że sprawy zawisłe dotąd przed Trybunałem będą umorzone i przekazane do załatwienia w ramach polskiego porządku prawnego.

W dniu 28 kwietnia 2008 roku Wielka Izba ETPCz wydała wyrok, w którym zatwierdziła ugodę zawartą między Rządem RP a Marią Hutten-Czapską. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia ujęto tekst ugody. ETPCz z uznaniem odniósł się do już wprowadzonych zmian prawnych, jak uwolnienie czynszów, umożliwienie pobierania godziwego zysku z najmu, wprowadzenie tzw. „lustra czynszowego”, wprowadzenie wsparcia finansowego dla budowy nowych lokali komunalnych i socjalnych. W stosunku do projektu ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów wraz z treścią autopoprawki rządu ETPCz wskazał, iż o tym, czy to rozwiązanie istotnie będzie sprawnym mechanizmem kompensującym właścicielom straty, jakie ponieśli w wyniku systemu czynszu regulowanego, i czy mechanizm ten okaże się całkowicie zgodny z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, będzie można powiedzieć w dłuższej perspektywie czasu. Jednocześnie ETPCz podkreślił, iż ma na uwadze, że regulacje o premii kompensacyjnej są dopiero projektem i nie jest przesądzone, czy wejdą do polskiego porządku prawnego. Dlatego skład orzekający powierzył monitorowanie wykonania wyroku Komitetowi Ministrów Rady Europy, któremu Rząd RP ma przedstawić ostateczną wersję ustawy, przyjętą przez polski Parlament i opublikowaną w Dzienniku Ustaw. Po pewnym okresie funkcjonowania jej rozwiązań Komitet Ministrów zdecyduje, czy ustawa spełnia oczekiwania wszystkich stron. Na tej podstawie dopiero ETPCz postanowi o skreśleniu z rejestru skarg pozostałych osób będących w podobnej sytuacji jak Maria HuttenCzapska.

Przegląd regulacji projektu Autopoprawki

Zgodnie z pkt 1 projektu Autopoprawki, w art. 2 projektu *ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów*, po punkcie 12 proponuje się dodanie punktu 13, zawierającego definicję „lokalu kwaterunkowego”. Definicja ta służy określeniu w dalszych jednostkach redakcyjnych uprawnień do uzyskania premii kompensacyjnej. Zgodnie z tą definicją, lokalem kwaterunkowym jest lokal mieszkalny w budynku będącym własnością osoby fizycznej, najem którego został nawiązany na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości

publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu, i skutkiem czego czynsz za najem którego podlegał ustawowym ograniczeniom w okresie między 12 listopada 1994 r. a 25 kwietnia 2005 r.

Dzień 12 listopada 1994 roku, to dzień wejścia w życie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Zgodnie z art. 56 ust. 1 i 2 tej ustawy:

- najem nawiązany na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem, w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu jest, w rozumieniu ustawy, najmem umownym zawartym na czas nieoznaczony;
- do dnia 31 grudnia 2004 r. włącznie, czynsz najmu lokali nawiązanego w sposób, o którym mowa w ust. 1, położonych w domach stanowiących własność osób fizycznych lub prawnych albo lokali stanowiących własność takich osób, ustala się zgodnie z przepisami o czynszu regulowanym.

Pojęcie „czynsz regulowany” przestało jednak funkcjonować z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, która zastąpiła ustawę o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. W ustawie tej zostało natomiast utrzymane ograniczenie wysokości czynszu z ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, tj. do 3% wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku¹⁾.

Z dniem 31 grudnia 2004 r. powinien więc zakończyć się okres obowiązywania ustawowych ograniczeń wysokości czynszów. Tak się jednak nie stało, bowiem w nowelizacjach z dnia 17 i 22 grudnia 2004 r. ustawy o ochronie praw lokatorów Sejm uchwalił kolejne ograniczenie, dopuszczające podwyżki czynszu do wysokości 10% czynszu dotychczasowego w skali roku. Przepisy te weszły w życie dnia 1 stycznia 2005 r. Zatem od tej daty nadal obowiązywało ograniczenie wysokości czynszu, przy czym w odniesieniu do lokali, których uprzednio dotyczyło ograniczenie wysokości czynszu wynoszące 3% wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku, jego wysokość nie mogła w żadnym przypadku do 25 kwietnia 2005 roku przekroczyć w skali roku 3,3% tej wartości. Data 25 kwietnia 2005 r., to z kolei dzień poprzedzający opublikowanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2005 r. K 4/2005 (OTK ZU 2005/4A poz. 37), w którym Trybunał uznał za niezgodną z Konstytucją regulację dotyczącą obowiązujących ograniczeń wysokości czynszu. Od 26 kwietnia 2005 r. właściciele mają więc możliwość uzyskiwania przychodów z czynszu na poziomie zapewniającym pokrycie wydatków związanych z utrzymaniem lokalu, jak również zapewniającym zwrot kapitału i godziwy zysk, zaś ochrona lokatorów polega na możliwości sądowego zaskarżenia zasadności i wysokości podwyżki czynszu.

¹⁾ Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego:

„Do dnia 31 grudnia 2004 r., w stosunkach najmu powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy, wysokość czynszu w lokalach, w których obowiązywał w dniu wejścia w życie ustawy czynsz regulowany, nie może przekraczać w stosunku rocznym 3% wartości odtworzeniowej lokalu.”.

W projekcie Autopoprawki proponuje się dodanie w art. 2 również punktu 14, zawierającego definicję wskaźnika przeliczeniowego, co ma na celu uproszczenie konstrukcji jednostek redakcyjnych projektu Autopoprawki odnoszących się do obliczania premii kompensacyjnej. Ponadto, proponuje się także odpowiednie dostosowanie zapisów punktów 10-12 tego artykułu, w zakresie wynikającym z proponowanych w projekcie Autopoprawki rozwiązań dotyczących premii kompensacyjnej.

Zgodnie z pkt 2 projektu Autopoprawki, po rozdziale 3 projektu *ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów* proponuje się dodanie rozdziału 3a, poświęconego w całości premii kompensacyjnej. W pierwszym artykule tego rozdziału (art. 9a) określono inwestora uprawnionego do tej formy wsparcia, zasady udzielania premii oraz zasoby mieszkaniowe, których dodatkowe wsparcie w formie premii kompensacyjnej może dotyczyć. Premia kompensacyjna przysługiwała będzie jednorazowo²⁾ (rodzaj odszkodowania)³⁾ osobie fizycznej, która w dniu 25 kwietnia 2005 roku była właścicielem lub spadkobiercą właściciela budynku mieszkalnego w którym miał miejsce najem co najmniej jednego lokalu kwaterunkowego, w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy, lub po tym dniu została spadkobiercą właściciela takiego budynku. Ustalenie uprawnienia na podstawie daty 25 kwietnia 2005 r., a nie w oparciu o cały okres wskazany w definicji lokalu kwaterunkowego wynika z założonego charakteru wsparcia. Pomimo uzasadnienia leżącego u podstaw uprawnień do premii kompensacyjnej, również ta forma interwencji ma bowiem mieć bardzo konkretny charakter wsparcia celowego, związanego z zasadniczym celem projektu ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Cel ten formułują jednoznacznie warunki uzyskania premii:

- środki z tego tytułu przeznaczone są na spłatę kredytu udzielonego na remont konkretnego budynku, tj. budynku z którym wiąże się prawo do tej premii;
- premia kompensacyjna co do zasady powinna zwiększać efekt wsparcia uzyskanego na zasadach ogólnych (premia remontowa);
- osobą uprawnioną jest wyłącznie właściciel budynku lub jego spadkobierca prawny, wg stanu na dzień 25 kwietnia 2005 r. i w momencie ubiegania się o przyznanie premii;
- jeżeli między 12 listopada 1994 r. a 25 kwietnia 2005 r. budynek z przynajmniej jednym lokalem kwaterunkowym został sprzedany innej osobie, ustawa:

²⁾ Weryfikację tego warunku będzie przeprowadzał Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie rejestru, o którym mowa w art. 17 projektu *ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów*.

³⁾ Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu, w wyroku z dnia 19 czerwca 2006 r. w sprawie Hutten-Czapska przeciwko Polsce uznał, że doszło do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, zaś naruszenie to wynika z m. in. z tego, że legislacja krajowa *nie przewidywała i nadal nie przewiduje żadnej procedury ani mechanizmu umożliwiającego właścicielom domów pokrycie strat poniesionych w związku z należyтым utrzymaniem budynków*. Trybunał wezwał Polskę do zastosowania mechanizmu umożliwiającego właścicielom domów pokrycie strat poniesionych z tego tytułu. Preferencje w dofinansowaniu remontów w formie premii kompensacyjnej stanowią formę takiego mechanizmu.

- (a) nie daje prawa do ubiegania się o uzyskanie premii kompensacyjnej poprzedniemu właścicielowi lub właścicielom (były właściciel zbył prawo do nieruchomości, na której ze środków premii ma zostać przeprowadzony remont, a więc przeprowadzenie inwestycji remontowej jest bezprzedmiotowe), oraz
- (b) określa wymiar wsparcia uwzględniając jedynie okres czasu posiadania nieruchomości z lokalem kwaterunkowym przez ostatniego nabywcę lub jego spadkobiercę⁴⁾.

Jak wskazano powyżej, premię kompensacyjną co do zasady przeznacza się na spłatę części kredytu udzielonego na przedsięwzięcie uzyskujące wsparcie na zasadach ogólnych, powiększy więc ona w takich przypadkach kwotę wsparcia udzielonego ze środków publicznych w formie premii remontowej (art. 9a ust. 3 pkt 1 i ust. 4). Ten ogólny warunek nie obejmuje jednak, zgodnie z innymi przepisami projektu *ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów*, osoby będącej właścicielem budynku mieszkalnego w którym miał miejsce najem co najmniej jednego lokalu kwaterunkowego, ale – jak ma to miejsce w przypadku lokalu kwaterunkowego w budynku mieszkalnym jednorodzinny, nie mogącego być przedmiotem przedsięwzięć remontowych w rozumieniu projektu tej ustawy. Z tego też względu, w drodze wyjątku, art. 9a ust. 3 pkt 2 daje możliwość uzyskania premii kompensacyjnej z przeznaczeniem na spłatę części kredytu udzielonego na remont budynku mieszkalnego jednorodzinnego, a więc na remont w związku z którym nie będzie udzielona premia remontowa.

W drugim artykule rozdziału 3a (art. 9b) została określona zasada wymiaru premii kompensacyjnej. Kwota tej premii ustalana jest w oparciu o powierzchnię użytkową lokalu kwaterunkowego, liczbę takich lokali w budynku, okres czasu w którym inwestor uprawniony do wsparcia był właścicielem budynku mieszkalnego i okresów czasu w jakich uprawnienia te przysługiwały z tytułu poszczególnych lokali kwaterunkowych, oraz w oparciu o wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych, w rozumieniu ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Wybór właśnie tego wskaźnika wynika z przyjęcia założenia, że wysokość premii kompensacyjnej powinna zostać określona na podstawie takiego rodzaju wskaźnika, który w okresie występowania zdarzeń uprawniających do uzyskania premii kompensacyjnej stanowił punkt odniesienia dla wymiaru wiążących właściciela ograniczeń czynszowych.

Proponuje się przyjęcie do obliczenia wysokości premii kompensacyjnej 1%⁵⁾ wartości wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych za każdy rok, w którym obowiązywały w

⁴⁾ Okres pomiędzy dniem 12 listopada 1994 r. a datą zakupu budynku przez osobę będącą według stanu na dzień 25 kwietnia 2005 r. właścicielem lub spadkobiercą właściciela tego budynku nie jest brany pod uwagę jako podstawa wymiaru premii, ponieważ fakt zakupu budynku mieszkalnego z lokalem (lokalami) kwaterunkowymi oraz związany z tym poziom degradacji fizycznej budynku został już odzwierciedlony niższą ceną jaką zapłacił nabywca za nieruchomość.

⁵⁾ Jest to wynik przemnożenia przez 0,5 kwoty wynoszącej 2% wskaźnika przeliczeniowego, zgodnie z zapisem art. 9b ust. 1 i ust. 2.

stosunku do lokalu kwaterunkowego ograniczenia określone w art. 2 pkt 13, w okresie od dnia 12 listopada 1994 r. do dnia 25 kwietnia 2005 r., a w przypadku nabycia budynku po dniu 12 listopada 1994 r. w sposób inny niż w drodze spadkobrania - od dnia nabycia do dnia 25 kwietnia 2005 r. Natomiast w przypadku, gdy wskaźnik przedsięwzięcia przekroczy 0,5, do obliczenia wysokości premii kompensacyjnej będzie brany wyższy procent wartości wskaźnika przeliczeniowego, równy iloczynowi wskaźnika przedsięwzięcia i kwoty wynoszącej 2% wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych. Oznacza to, że w przypadku inwestora, któremu przysługuje premia kompensacyjna której wysokość jest wyliczana w oparciu o powierzchnię wszystkich lokali w budynku (w budynku są wyłącznie kwaterunkowe lokale mieszkalne) i za cały okres od 12 listopada 1994 do 25 kwietnia 2005, premia kompensacyjna będzie równa, w przeliczeniu na 1 m² lokalu kwaterunkowego, co najmniej 10,5%, lecz nie więcej niż 14,7%⁶⁾ wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych.

W pkt 9 projektu Autopoprawki, w celu zapewnienia precyzyjnego stosowania przyjętych zasad wymiaru premii kompensacyjnej, proponuje się podanie w załączniku do ustawy wzoru służącego do określenia jej wysokości.

Każdy rodzaj premii ma służyć spłacie kredytu zaciągniętego przez uprawnionego inwestora na realizację prac objętych wsparciem. Wniosek o premię jest składany do Banku Gospodarstwa Krajowego za pośrednictwem banku kredytującego. Przepisy art. 11 i art. 12 projektu *ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów* określają zakres koniecznej dokumentacji, która powinna zostać załączona do wniosku, odpowiednio o premię termomodernizacyjną i premię remontową. Analogiczną funkcję pełni w odniesieniu do premii kompensacyjnej art. 12a, proponowany w pkt 4 projektu Autopoprawki. Zgodnie z nim, o ile tylko przedmiotem planowanego przedsięwzięcia nie jest budynek mieszkalny jednorodzinny, wniosek o premię kompensacyjną powinien stanowić zawsze załącznik do wniosku o udzielenie premii remontowej. Wynika to stąd, że w takim przypadku, zgodnie z art. 9a ust. 3 pkt 1, tak jak w przypadku premii remontowej, premię kompensacyjną przeznacza się na spłatę części kredytu udzielonego na realizację przedsięwzięcia remontowego, a jednocześnie, inwestor realizujący takie przedsięwzięcie ma prawo do jednoczesnego korzystania z obu tych premii. Natomiast podstawowy zakres informacji zawartych we wniosku o przyznanie premii kompensacyjnej, jak również potwierdzające ich prawdziwość załączniki do składanego wniosku, winny zawierać kompletny zbiór podstawowych danych koniecznych do obliczenia wysokości przysługującego z tego tytułu wsparcia. Ciężar udokumentowania uprawnień do premii kompensacyjnej spoczywa na jej beneficjencie.

Ostatnia, spośród podstawowych regulacji projektu Autopoprawki dotyczy warunków przekazywania premii kompensacyjnej. Zasady przekazywania

⁶⁾ Jest to wynik przemnożenia przez 0,7 i przez 10,5 kwoty wynoszącej 2% wskaźnika przeliczeniowego. Długość całego okresu od 12 listopada 1994 do 25 kwietnia 2005 wynosi 10,5 roku (zgodnie z zasadą zaokrąglania do pełnych miesięcy, podaną w załączniku do projektu autopoprawki).

wszystkich rodzajów premii przez Bank Gospodarstwa Krajowego zostały określone w przepisie art. 16 projektu *ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów*. Zgodnie z nim, bezpośrednim odbiorcą premii przysługującej beneficjentowi jest bank, który udzielił inwestorowi kredytu na realizację inwestycji objętej wsparciem, zaś z chwilą wpływu środków do tego banku, premia zmniejsza kwotę wykorzystanego przez inwestora kredytu. Warunkiem przekazania premii bankowi kredytującemu jest realizacja odpowiedniego przedsięwzięcia zgodnie z projektem budowlanym oraz, co do zasady, zakończenie kredytowanej inwestycji w terminie określonym w umowie kredytu. Wyjątek od tej zasady stanowią warunki przekazania premii kompensacyjnej. Premia ta jest formą odszkodowania wynikającego z przesłanek prawnych, za których wprowadzenie odpowiadał ustawodawca krajowy. Z tego też względu przyjęto, że zasady przyznania premii kompensacyjnej powinny co prawda dawać gwarancję spełnienia warunku celowości wykorzystania premii (wsparcie remontu konkretnego budynku), jak również zapewniać odpowiednią intensywność wsparcia ze środków publicznych pokrzywdzonych w przeszłości inwestorów (ogólna zasada przyznawania premii kompensacyjnej wraz z premią remontową), to jednocześnie jednak pod względem efektywności wykorzystania, zasady te powinny być możliwie elastyczne dla inwestora. Z tego względu przyjęto proponowane w pkt 6 Autopoprawki rozwiązanie, zgodnie z którym:

- w przypadku premii kompensacyjnej nie obowiązuje zasada refundowania kosztów poniesionych w ramach przedsięwzięcia dopiero po jego zakończeniu, jak ma to miejsce w odniesieniu do pozostałych rodzajów premii,
- premia kompensacyjna wypłacona zostaje bezpośrednio po wykorzystaniu części kredytu w wysokości nie niższej niż wysokość przyznanej premii kompensacyjnej, co oznacza, że z punktu widzenia inwestora ta część kredytu pełni rolę swoistego „kredytu pomostowego”.

Nowe brzmienia art. 17 i art. 24 ust. 1 projektu *ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów*, proponowane odpowiednio w pkt 7 i pkt 8 Autopoprawki stanowią konsekwencję proponowanych uregulowań dotyczących premii kompensacyjnej.

Pkt 3 i 5 Autopoprawki, zawierają propozycje nowego brzmienia, odpowiednio, art. 12 ust. 1 pkt 4 i art. 14 ust. 5 projektu *ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów*. Intencją tych propozycji jest uproszczenie przepisów dotyczących składanych wniosków o premie.

Pkt 10 Autopoprawki, zawiera propozycję nowego brzmienia art. 28 projektu *ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów*, dotyczącego terminu wejścia w życie tej ustawy. Propozycja wydłużenia *vacatio legis* z 14 do 90 dni pozwoli inwestorom, audytorom energetycznym, bankom i innym uczestnikom procesu na zapoznanie się z nowymi przepisami. Ponadto, zarówno Bank Gospodarstwa Krajowego, jak i banki kredytujące uzyskają w ten sposób czas niezbędny do zawarcia umów, których dotyczy zapis art. 19 projektu *ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów*, oraz konieczny do przeprowadzenia odpowiednich zmian w dotychczasowych procedurach i systemach informatycznych. Ten wydłużony termin umożliwi także przeprowadzenie zmiany statutu Banku Gospodarstwa Krajowego, o której mowa w art. 20 ust. 3

projektu *ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów*, oraz przeprowadzenie przetargu publicznego na usługi świadczone przez audytorów energetycznych w taki sposób, by uniknąć przerwy w przyjmowaniu wniosków o premie gdy utraci moc obecnie obowiązująca ustawa o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

I Podmioty na które oddziałuje projektowana regulacja

Projekt Autopoprawki oddziałuje na te spośród osób fizycznych, które są uprawnione do skorzystania z premii kompensacyjnej, tj. osoby które w okresie pomiędzy 12 listopada 1994 roku a 25 kwietnia 2005 roku nie mogły uzyskać przychodów z tytułu najmu należących do nich lokali mieszkalnych w wysokości umożliwiającej utrzymanie budynku w stanie nie pogorszonym, z powodu trybu w jakim najem ten został nawiązany jeszcze w okresie PRL, a jednocześnie podejmują wysiłek mający na celu poprawę stanu technicznego tego budynku.

II Wpływ regulacji

Na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Prognoza skutków budżetowych rozwiązań proponowanych w *projekcie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów* została sporządzona dla okresu pięciu początkowych lat funkcjonowania ustawy, tj. dla lat 2008-2012. Na skutki te składają się zarówno wydatki, jak i przychody budżetowe.

Rozwiązania proponowane w projekcie Autopoprawki będą generowały dodatkowe wydatki budżetu państwa na sfinansowanie premii kompensacyjnych. Jednocześnie, poza stosunkowo rzadkimi przypadkami, o których mowa w art. 9a ust. 3 pkt 2, a więc przypadkami przyznania premii kompensacyjnej na spłatę części kredytu udzielonego na remont budynku jednorodzinny w którym był co najmniej jeden lokal kwaterunkowy, premia kompensacyjna będzie przekazywana na spłatę części kredytu udzielonego na realizację przedsięwzięcia remontowego, w odniesieniu do którego została przyznana premia remontowa. Ponieważ wpływy budżetowe generowane przez przedsięwzięcia remontowe zostały uwzględnione oszacowaniu skutków budżetowych przedstawionym w uzasadnieniu do *projektu ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów* można więc przyjąć, że rozwiązania proponowane w projekcie Autopoprawki nie będą generowały wpływów budżetowych.”

Do oszacowania wydatków budżetowych na sfinansowanie premii kompensacyjnych w latach 2008-2012 potrzebne są założenia co do powierzchni lokali kwaterunkowych w budynkach których będą dotyczyły wnioski o te premie, oraz co do wysokości premii kompensacyjnej w przeliczeniu na 1 m² lokalu kwaterunkowego.

W celu określenia powierzchni lokali kwaterunkowych przyjęto następujące założenia:

- przeciętna powierzchnia lokali kwaterunkowych w budynku z lokalami kwaterunkowymi będzie stanowiła 80% przeciętnej powierzchni użytkowej budynku w którym będzie realizowane przedsięwzięcie remontowe uprawniające do uzyskania premii remontowej⁷⁾;

⁷⁾ W uzasadnieniu do projektu ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, do oszacowania wydatków budżetowych na sfinansowanie premii remontowych przyjęto, że przeciętna powierzchnia użytkowa budynku w którym będzie realizowane przedsięwzięcie remontowe uprawniające do uzyskania premii remontowej wyniesie 500 m².

- liczba wniosków o premię kompensacyjną będzie w każdym roku stanowiła 20% liczby wniosków o premię remontową.

Ustalona na podstawie tych założeń powierzchnia lokali kwaterunkowych będzie równa w poszczególnych latach okresu 2008-2012, kolejno: 12, 24, 72, 112 i 152 tysięcy m².

Z kolei, w celu określenia wysokości premii kompensacyjnej w przeliczeniu na 1 m² lokalu kwaterunkowego założono, że:

- średnia wysokości premii kompensacyjnej w przeliczeniu na 1 m² lokalu kwaterunkowego będzie stanowiła 12% wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych⁸;

- średnia wysokość wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych będzie w każdym roku okresu 2008-2012 równa średniej wartości ceny 1 m² budynku mieszkalnego budynku mieszkalnego, ustalonej do celów obliczenia premii gwarancyjnej⁹.

W efekcie uzyskano następujące oszacowania średniej wysokości wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych w kolejnych latach okresu 2008-2012: 3.511, 3.765, 4.038, 4.330 i 4.643 złote.

W rezultacie uzyskano następujące oszacowania wysokości wydatków budżetowych na sfinansowanie premii kompensacyjnych:

	rok				
	2008	2009	2010	2011	2012
premia kompensacyjna [w mln PLN]	5,1	10,8	34,9	58,2	84,7

Na rynek pracy

Proponowane przepisy nie będą miały dodatkowego wpływu, w stosunku do wpływu na rynek pracy wskazanego w projekcie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów.

Na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Proponowane przepisy nie wpłyną na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość.

Na sytuację i rozwój regionalny

Proponowane przepisy nie będą miały dodatkowego wpływu na sytuację i rozwój regionalny, w stosunku do wpływu wskazanego w projekcie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów.

⁸) Faktyczna wysokość premii kompensacyjnej, obliczona zgodnie z algorytmem podanym w art. 9b Autopoprawki, będzie równa, w przeliczeniu na 1 m² lokalu kwaterunkowego, co najmniej 10,5%, lecz nie więcej niż 14,7% wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych – za cały okres od 12 listopada 1994 do 25 kwietnia 2005 roku.

⁹) Cena 1 m² budynku mieszkalnego ustalana do celów obliczenia premii gwarancyjnej, jest liczona jako średnia ważona wskaźników przeliczeniowych kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych.

III Konsultacje

Propozycje uregulowań dotyczące premii kompensacyjnej, zawarte w przedkładanym projekcie autopoprawki do rządowego projektu ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, zostały przygotowane w oparciu o propozycje uregulowań w tym zakresie, zawarte w części projektu ustawy o wspieraniu remontów i termomodernizacji dotyczącej tzw. premii specjalnej, który w maju 2007 r. został przesłany do konsultacji społecznych. W ramach tych konsultacji społecznych, projekt ustawy został umieszczony na stronie internetowej Ministerstwa Budownictwa, oraz został przesłany do Polskiej Unii Właścicieli Nieruchomości, do instytucji sektora bankowego (Bank Gospodarstwa Krajowego, Związek Banków Polskich, Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego), do zarządców nieruchomości (Polska Federacja Zarządców Nieruchomości, Polska Federacja Stowarzyszeń Zarządców Nieruchomości, Polska Federacja Rynku Nieruchomości, Federacja Organizacji Zarządców i Administratorów Nieruchomości), do audytorów energetycznych (Krajowa Agencja Poszanowania Energii, Narodowa Agencja Poszanowania Energii, Zrzeszenie Audytorów Energetycznych), do spółdzielców (Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP, Krajowa Rada Spółdzielcza), do Stowarzyszenia Wspólnota Mieszkaniowa, do Kongresu Budownictwa Polskiego, do TBS-ów (Izba Gospodarcza Towarzystw Budownictwa Społecznego, Polska Izba Gospodarcza Towarzystw Budownictwa Społecznego), a także do samorządów (Unia Metropolii Polskich, Związek Miast Polskich, Unia Miasteczek Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP), do związków zawodowych (Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych), oraz do pracodawców (Konfederacja Pracodawców Polskich, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych, Związek Rzemiosła Polskiego, Business Centre Club).

Uwagi do części projektu ustawy odnoszącej się do rozwiązań w zakresie dotyczącym premii kompensacyjnej zgłosiła jedynie Polska Unia Właścicieli Nieruchomości. Część z nich została uwzględniona w projekcie autopoprawki do rządowego projektu ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów. W dniu 28 kwietnia 2008 roku, zaraz po wydaniu przez Wielką Izbę Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wyroku w sprawie Hutten-Czapska przeciwko Polsce, projekt tej autopoprawki został przesłany wraz z prośbą o przedstawienie opinii do organizacji zrzeszających właścicieli nieruchomości, tj. do Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Właścicieli Nieruchomości oraz, ponownie, do Polskiej Unii Właścicieli Nieruchomości.

W odpowiedzi, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Właścicieli Nieruchomości przesłało żądania:

„1) uchwalenia do dnia 31 maja 2008 r. norm prawnych:

- a) naprawiających w pełni szkody wyrządzone prywatnym właścicielom przez politykę czynszową przynajmniej od 1994 r. i to w kwocie zwaloryzowanej wskaźnikiem wzrostu cen materiałów i usług budowlanych,
- b) oraz wobec nie przeproszenia właścicieli nieruchomości za naruszającą podstawowe prawa człowieka politykę mieszkaniową – uchwalenia również norm ustalających zadośćuczynienie za szkody niematerialne, przynajmniej na poziomie określonej w sprawie p. Marii Hutten-Czapskiej,

i to w formie bez dodatkowych warunków np. w postaci zadłużania się przez zaciąganie kredytów,

2) podania się do dymisji autorów przedmiotowego skandalicznego projektu.”

Z kolei, Polska Unia Właścicieli Nieruchomości „z zadowoleniem przyjęła ideę autopoprawki” jednocześnie wskazując, że „Państwo wykorzystało prywatne domy, aby spełnić swój podstawowy obowiązek, jakim jest zapewnienie obywatelom dachu nad głową. To, że prywatni właściciele przez ponad 60 lat spełniali tę rolę, daje im pełne prawo do tego, aby Państwo obecnie pokrywało w określonym procencie koszty remontów i renowacji, których przeprowadzenie stało się sprawą bardzo pilną i przekracza możliwości finansowe samych właścicieli.

Polska Unia Właścicieli Nieruchomości popiera proponowaną autopoprawkę.”

Ponadto, wśród uwag szczegółowych, Polska Unia Właścicieli Nieruchomości zaproponowała „rozciągnięcie okresu od 1950 do 25 kwietnia 2005 r.” gdyż „Ograniczenie premii kompensacyjnej wyłącznie do okresu: 12 listopada 1994 – 25 kwietnia 2005 z pominięciem wcześniejszego okresu a więc lat 1950 – 12 listopada 1994 kiedy obowiązywała masowo gospodarka publiczna lokalowa i domy były prawie w całości zasiedlone najemcami z „kwaterunku” godzi w ideę częściowego zrekompensowania prywatnym właścicielom strat, jakie ponieśli z tego tytułu (dekapitalizacja budynków).”.

Przedstawione wyżej propozycje organizacji zrzeszających właścicieli nieruchomości nie mogły zostać uwzględnione. Ze względu na zakres i związane z nim potencjalne skutki dla budżetu państwa, znacząco wykraczają one poza cel autopoprawki, jakim jest realizacja wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Hutten-Czapska przeciwko Polsce. W odpowiedziach przesłanych tym organizacjom przypomniano, że ze względu na pilotażowy charakter tej sprawy, jednym z dwóch celów negocjacji prowadzonych na początku lutego br. było uzgodnienie środków generalnych, jakie będą przez polski rząd podjęte w interesie innych, potencjalnie poszkodowanych właścicieli nieruchomości. Zrealizowanie tego celu znalazło potwierdzenie w komunikacie prasowym Biura Informacji Rady Europy w Warszawie dotyczącym wyroku z 28 kwietnia br., w którym między innymi stwierdzono, że „Trybunał uznał, że ugoda, jaką zawarły strony, uwzględnia zarówno aspekty generalne jak i indywidualne wynikające ze stwierdzenia naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 w wyroku głównym” zaś „Ogólnie rzecz biorąc, Rząd wykazał się zaangażowaniem podejmując działania zmierzające do wyeliminowania problemów natury systemowej, jakie zostały zidentyfikowane w wyroku głównym.”. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał też, że zawarta ugoda czyni zadość poszanowaniu praw człowieka gwarantowanych w Konwencji oraz w Protokołach dodatkowych oraz postanowił o skreśleniu sprawy z listy spraw. W odniesieniu do pozostałych skarg ETPCz podejmie decyzję po okresowym monitorowaniu funkcjonowania mechanizmu premii kompensacyjnej.

Projekt autopoprawki nie dotyczy problematyki samorządu terytorialnego, więc został przesłany do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego jedynie do wiadomości.

W trakcie procesu legislacyjnego nie wpłynął żaden wniosek od podmiotu prowadzącego działalność lobbingsową, zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414).

IV Wstępna opinia o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej

Projekt Autopoprawki jest zgodny z prawem Unii Europejskiej. Nie podlega również notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.